



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015

O impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral

22.610/2007

Maria Paula Escobar Bins

Orientadora: Prof. Aux. com agregação Doutora Paula Espírito
Santo

Co-orientador: Prof. Associado Doutor André Marengo dos
Santos

Júri:

Presidente – Presidente do ISCSP

Vogais – Professora Doutora Paula Espírito Santos, Professora Doutora Maria
Conceição Pequeto Teixeira e Professor Doutor Paulo Jorge dos Santos
Martins

Dissertação de Mestrado na especialidade de Ciência Política

Lisboa
2017

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT



**Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas**
UNIVERSIDADE DE LISBOA

Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015

O impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007

Mestrado em Ciência Política

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Orientadora: Professora auxiliar com agregação Doutora Paula Espírito Santo

Júri:

Presidente – Presidente do ISCSP

Vogais – Professora Doutora Paula Espírito Santos, Professora Doutora Maria Conceição Pequeto Teixeira e Professor Doutor Paulo Jorge dos Santos Martins

Apresentação e defesa pública: 24 de janeiro de 2017

Agradecimentos

Ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) pela excelente formação científica oferecida, proporcionando a investigação científica rigorosa e desenvolvimento académico.

À professora Paula Espírito Santo, pela orientação minuciosa e crítica, pela dedicação à distância ao trabalho e a mim.

Ao professor André Marengo dos Santos, por doar seu tempo à coorientação deste trabalho, pela ajuda sempre atenciosa e de grande valor académico.

À minha família, sem a qual não teria sido possível a realização do mestrado.



Sumário

Lista de quadros.....	5
Lista de siglas e abreviações.....	6
Introdução	8
1. Metodologia	12
2. Estrutura institucional brasileira.....	14
2.1 Sistema de governo	14
2.2 Sistema partidário.....	15
2.3 Sistema eleitoral	16
3. Migração partidária no Brasil: causas e consequências	23
4. Efeitos da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre a migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil	36
Conclusão	53
Bibliografia.....	57



Lista de quadros

Quadro 1 - Número de deputados que mudaram de partido, na Câmara dos Deputados brasileira, por legislatura (%)	10
Quadro 2 – Presidência da Câmara dos Deputados por ano e partido	22
Quadro 3 - Representação dos cinco maiores partidos na Câmara dos Deputados	22
Quadro 4 – Número de deputados (titulares) que mudam de partido por legislatura (%)	38
Quadro 5 – Número de vezes em que deputados mudaram de partido por legislatura e para todo o período	40
Quadro 6 – Número e percentual de mudanças por ano em cada legislatura	41
Quadro 7 – Sentido da migração por mandato presidencial	42
Quadro 8 – Mudança de partido por ideologia por legislatura	45
Quadro 9 – Reeleição e migração partidária para os deputados que se recandidataram (%)	47
Quadro 10 - Partidos com representação na Câmara dos Deputados	50
Quadro 11 – Número efetivo de partidos (NEP) no Brasil	50



Lista de siglas e abreviações

DEM	Democratas
NECON	Núcleo de Estudos sobre o Congresso
NEP	Número Efetivo de Partidos
PA	Pará
PAN	Partido Aliança Nacional
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMR	Partido Municipalista Renovador
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores



PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RJ	Rio de Janeiro
RR	Roraima
SD	Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



Introdução

O presente trabalho, no âmbito do Mestrado em Ciência Política, enquadra-se na área científica denominada processo político, a qual abrange os temas relacionados à cultura política, eleições, elites, partidos e grupos de pressão.

A produção académica sobre a migração partidária¹ no Brasil constitui um campo de pesquisa relativamente recente, não obstante ser um tema recorrente em debates, sempre presente nas propostas de reforma política no país, o que dá uma ideia inicial da importância do assunto no atual momento político brasileiro (Diniz, 2000; Freitas, 2008; Melo, 2004; Marengo dos Santos, 2001). A ocorrência da infidelidade partidária em escala significativa se iniciou após a aprovação da Emenda Constitucional nº 25, em maio de 1985, que, dentre outras medidas, aboliu o instituto da fidelidade partidária o qual fora introduzido pelo regime militar (1964/1985). Sem se limitar a esses movimentos decorrentes do contexto político, os índices de defecção partidária continuariam nas legislaturas seguintes. Convertida em prática comum, a troca de legenda veio a adicionar ao atual período democrático mais uma peculiaridade (Melo, 2000).

Neste trabalho adota-se a definição de migração partidária de André Marengo dos Santos:

“Migração partidária corresponde à estratégia individual de troca de partido, adotada por candidatos ou parlamentares, buscando incrementar suas oportunidades de carreira política. Pode ocorrer durante o mandato para o qual o representante tenha sido eleito ou, ainda, como infidelidade partidária registrada em algum ponto ao longo de sua carreira” (Marengo dos Santos, 2006a: 183).

Por oposição, fidelidade partidária diz respeito aos casos em que o parlamentar permanece filiado ao partido pelo qual foi eleito durante todo o mandato. Estudos anteriores (Diniz, 2000; Freitas, 2008; Melo, 2004; Marengo dos Santos, 2001, 2006a; Nicolau, 1996) explicam a magnitude do fenómeno através de aspectos estruturais e conjunturais. Em relação ao primeiro aspecto, podemos ressaltar as regras dos sistemas eleitoral e partidário, e em relação ao segundo aspecto o contexto em que ocorreram as migrações, como reacomodações partidárias decorrentes da volta ao regime democrático e da criação, fusão ou desaparecimento de partidos políticos.

¹ A migração partidária refere-se “a qualquer ocorrência em que um detentor de mandato eletivo abandona o partido pelo qual se elegeu para se filiar a um outro partido” (Schmitt, 1999: 128).



De 1985, após o fim do regime militar, até 2007, a legislação não previa qualquer punição aos políticos que mudassem de legenda. A legislação atual foi modificada e é regulamentada pela Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610 de 2007, alterada pela Resolução-TSE 22.733 de 2008. Essa resolução disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. De acordo com a resolução,

“Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) a incorporação ou fusão do partido;

II) a criação de novo partido;

III) a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) dias subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução”².

Visto que grande parte dos regimes políticos contemporâneos são definidos como democracias representativas, incluindo-se o Brasil, é preciso analisar o quadro institucional que possibilita e restringe o funcionamento democrático. A representação política, segundo Manuel Meirinho Martins, constitui uma parte fundamental do desenho institucional das democracias contemporâneas. A representação é implementada a partir da eleição, onde os representados autorizam os representantes a agir em seu nome, conformando um modelo com três dimensões que andam juntas: o conjunto dos representados, o conjunto dos representantes e os mecanismos pelos quais a representação política é instituída (Martins, 2008).

Nesse sentido, os representantes estão sujeitos a uma responsabilidade política perante os cidadãos que os elegem. Quando ocorre a migração partidária, esse princípio

² Disponível em <http://www.tse.jus.br/partidos/fidelidade-partidaria>. Acesso em 05/09/2016.

é violado e o parlamentar migrante não respeita a escolha feita pelo eleitor na hora em que atribui autoridade àquele, nem à norma legal.

Quadro 1 - Número de deputados que mudaram de partido, na Câmara dos
Deputados brasileira, por legislatura (%)

Tipo de deputado	Legislatura					Total (N)
	1983/1987	1987/1991	1991/1995	1995/1999	1999/2003	
Não-migrante	68,8	72,5	67,7	73,1	74,2	(2120)
Migrante	31,3	27,5	32,3	26,9	25,8	(852)
Total (N)	(528)	(560)	(620)	(621)	(643)	(2972)

Fonte: Melo, 2004: 65. (N): número total da soma das legislaturas.

Como ilustra o quadro acima, no período de 1983/2003, ou seja, anterior à aprovação da resolução de 2007, as trocas de legenda ocorreram em escala significativa em todas as legislaturas representadas. Considerando as cinco legislaturas analisadas, migraram, em média, 28,8% dos deputados federais. Segundo David Samuels (1997), a principal incógnita das eleições legislativas brasileiras não é a reeleição, mas a alta taxa de rotatividade dos parlamentares - consequência tanto das regras eleitorais, como a representação proporcional em lista aberta que gera alto nível de competição entre os atores, quanto da ambição política no país.

A migração partidária, tendo em vista sua ocorrência em níveis significativos, acaba por gerar certa instabilidade no interior do poder legislativo, dificultando a consolidação e enraizamento do sistema partidário, aumentando o desgaste dos partidos políticos, além de afetar a representatividade do sistema político. A estrutura de recompensas e punições existente no âmbito daquele poder possibilita a coexistência de dois comportamentos contraditórios no seio dos partidos brasileiros: a precária lealdade às respectivas legendas partidárias e a elevada disciplina em plenário (Marenco dos Santos, 2012). Daí a importância do estudo dos reflexos da resolução no sentido de tentativa de coibir a migração partidária no país.

A partir deste cenário, propomo-nos a estudar a migração partidária e os efeitos que Resolução-TSE 22.610/2007 teve sobre a mudança de partido na Câmara dos Deputados



\no Brasil. Apesar dos incentivos e constrangimentos decorrentes das regras eleitorais e do funcionamento interno do Legislativo, a maior parte dos parlamentares permaneceu fiel ao partido pelo qual se elegeu. Dado que a infidelidade partidária não é algo óbvio, faz-se necessário explicar sob que condições é vantajosa para os parlamentares (Melo, 2004).



1. Metodologia

Este trabalho procura analisar o fenómeno da migração partidária entre deputados federais no Brasil, na Câmara dos Deputados entre 1999 e 2015. Estudos anteriores (Melo, 2000, 2004; Marengo dos Santos, 2001, 2006a; Nicolau, 1996, 2002) analisaram as trocas de legenda nesta instância de poder, porém não abarcaram o mesmo período temporal e utilizaram padrões distintos como referência.

As perguntas que orientam a pesquisa são: “Qual o efeito da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre os níveis de migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil?” e “Os padrões verificados na adoção de estratégias de infidelidade partidária antes da aprovação da resolução em estudo permanecem os mesmos após sua implementação?”

O objetivo principal da investigação é determinar quais as consequências da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre a fidelidade partidária na Câmara dos Deputados brasileira. Pressupõe-se, a partir deste ponto, os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar comparativamente os níveis de migração partidária em duas legislaturas anteriores, de 1999/2003 e 2003/2007, e em duas posteriores, de 2007/2011 e 2011/2015, à aprovação da resolução, a fim de verificar se a medida alcançou o objetivo de coibir a migração partidária no país;
- b) analisar os registros de migração partidária, a fim de verificar se os padrões de comportamento e a adoção de estratégias de troca de partido verificados antes de 2007 permanecem os mesmos após a aprovação da nova regra, utilizando o mesmo período temporal, ou seja, as legislaturas compreendidas entre 1999 a 2015. Melo (2004), ao analisar as trocas de partido na Câmara dos Deputados, ressalta que este fenómeno apresenta algumas regularidades relacionadas ao ciclo eleitoral, à popularidade do governo, à ideologia e à reeleição.

A hipótese de estudo é a seguinte: a Resolução não teve o efeito de coibir a migração partidária e não foi efetiva no sentido de mudança nos padrões e estratégias adotados por parlamentares infiéis aos seus partidos.

Em termos metodológicos, para além da revisão da literatura sobre o tema em estudo, a partir de trabalhos já desenvolvidos sobre a fidelidade partidária no Brasil e suas implicações para o sistema político e partidário no país, procedeu-se a um levantamento quantitativo das trocas de partido na Câmara dos Deputados, nas legislaturas de



1999/2003 e 2003/2007, e nas legislaturas de 2007/2011 e 2011/2015, ou seja, períodos anteriores e posteriores, respectivamente, à aprovação da Resolução-TSE 22.610/2007; análise dos dados relativos à migração partidária, a partir das informações disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados do Brasil, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Núcleo de Estudo sobre o Congresso (NECON) e do Congresso em Foco; e, por fim, a partir dos dados coletados, a comparação das regularidades ou desvios nos padrões de conduta e estratégias de infidelidade para os mesmos períodos, a fim de verificar se houve mudanças nestes padrões após a entrada em vigor da nova regra.

Apesar da resolução ser recente é possível uma contribuição referente ao tema da migração partidária no Brasil. A abordagem utilizada pretende ser suficiente para avaliar se a resolução foi eficiente no sentido de atacar as causas da migração partidária e capaz de coibir as trocas de legenda no país.

Em termos de estrutura do trabalho, no segundo capítulo faremos uma breve descrição sobre a estrutura institucional brasileira e analisaremos qual o papel da representação proporcional de lista aberta sobre a migração partidária no país. No terceiro capítulo analisaremos o instituto da fidelidade partidária, a partir de uma revisão da literatura sobre o assunto, juntamente com a descrição das principais causas e consequências para o fenômeno em estudo, assim como o papel dos partidos políticos neste cenário de infidelidade partidária. No quarto capítulo procederemos à descrição, comparação e análise dos dados referentes às legislaturas de 1999/2003, 2003/2007, 2007/2011, e 2011/2015, de acordo com os objetivos propostos acima. A intenção é fazer uma comparação entre os níveis de migração nestes períodos, bem como dos padrões de comportamento já verificados em outros trabalhos (Melo, 2004; Marengo dos Santos, 2012), com o propósito de verificar se a Resolução-TSE teve algum efeito prático sobre a natureza da migração partidária no Brasil. Por fim, são expostas as considerações finais.

2. Estrutura institucional brasileira

2.1 Sistema de governo

Neste capítulo analisaremos, brevemente, a estrutura institucional brasileira, a saber: o sistema de governo, o sistema partidário e o sistema eleitoral. O objetivo é analisar as possíveis implicações e incentivos do mesmo para o comportamento infiel dos parlamentares e entender se este enquadramento institucional contribui para a migração partidária no Brasil.

Sistema de governo é a maneira pela qual os poderes se relacionam e são exercidos no âmbito do Estado. O Brasil é uma República Federativa Presidencialista, onde o chefe de Estado é eleito pelo povo, por um período de 4 anos. O presidente da República é o chefe de Estado e de Governo e os Estados da Federação possuem autonomia política. A União é composta por três poderes independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O presidencialismo brasileiro pode ser caracterizado a partir da expressão cunhada por Abranches (1988): presidencialismo de coalizão. O autor aponta algumas especificidades do modelo brasileiro, como a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo, representação proporcional em lista aberta e a necessidade de formação de coalizão interpartidária na formação do governo.

As coalizões no Executivo possuem dois eixos: o partidário-parlamentar e o regional, dado o peso político dos partidos em cada Estado da federação, e três momentos marcantes: a constituição de alianças eleitorais, a constituição do governo e, por fim, a transformação da aliança em coalizão governante, quando ocorre a implementação da agenda de governo (Abranches, 1988). As coalizões são formadas a partir da distribuição de Ministérios e cargos no governo, pelo presidente da República, aos partidos que dela participam. Ou seja, “em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas, o chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio da maioria dos legisladores” (Figueiredo e Limongi, 1999: 13).

O presidente brasileiro possui, como destacado por Figueiredo e Limongi (1999), amplos poderes legislativos, a partir da sua capacidade de solicitar urgência às suas propostas, controlar a agenda dos trabalhos legislativos e editar Medidas Provisórias com



força de lei³. Outro poder que o presidente possui, no sistema brasileiro, é a exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias, tributárias e administrativas.

A centralização da agenda legislativa no Executivo e nas mãos dos líderes partidários, assim como a formação de coalizões, ao impedir o comportamento individualista do parlamentar, visto que este depende do apoio do partido para ter suas propostas colocadas em pauta e dos recursos governamentais, gera também incentivos para a migração partidária. Como veremos ao longo do trabalho, interessa ao parlamentar estar em um partido e em uma posição em que seja mais fácil o acesso a arena decisória a nível nacional e governamental, e mudar de partido pode fazer parte de uma estratégia racional para alcançar este objetivo político.

2.2 Sistema partidário

Sistema partidário é definido como o conjunto formado pelos partidos políticos e sua organização. Aos partidos políticos, segundo Teixeira, cabe “o desempenho de funções – que independente mente dos seus ‘efeitos perversos’ - são indispensáveis ao funcionamento dos sistemas democráticos, (destancando-se) entre estas funções (...) a mobilização das massas” (Teixeira, 2009: 753).

O sistema partidário brasileiro é multipartidário, contando com 32 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e 28 partidos efetivos. Este sistema é caracterizado como pouco coeso, com fraco enraizamento social, com alta fragmentação, sem vínculos com a sociedade e baixas taxas de identificação partidária, sem estruturação e fluido, sendo considerado, por Mainwaring (2001), como um caso típico de subdesenvolvimento institucional.

As organizações partidárias nacionais foram, em sua grande maioria, talvez exceção feita ao Partido dos Trabalhadores, criadas de cima para baixo, sem a participação popular. Ao longo da história, segundo Melo (2007), não houve a criação de preferências políticas, assim como mobilização popular em torno de bandeiras partidárias e partidos de caráter nacional. Este ponto pode ser explicado, em grande parte, pelo curto tempo de duração de regimes políticos no Brasil, visto que “o tempo de vida dos sistemas

³ Este é o mais importante instrumento legislativo à disposição do Executivo, garantindo a ele o poder de editar, em casos de urgência, medidas provisórias com força de lei.

partidários, quando era possível falar nisso, sempre esteve vinculado à sobrevivência deste ou daquele regime político” (Melo, 2007: 270). Quando a ditadura militar teve fim, em 1985, não houve continuidade do sistema de partidos, quando do fim do bipartidarismo imposto pelo regime militar.

Porém, para parte da literatura (Figueiredo e Limongi, 1995; Melo, 2007), apesar da dita falta de solidez, o sistema partidário do país é estruturado de maneira que não haja paralisia decisória, o Executivo tem sua agenda apoiada pelo Legislativo, onde no Legislativo é possível prever o resultado das decisões e os partidos controlam a disputa política – com alto grau de disciplina partidária, adquirindo estabilidade e uma estrutura de competição moderada (Melo, 2007: 268).

Atualmente, transcorridas quase quatro décadas da criação do sistema multipartidário, nos anos 1980, e com a sequência de eleições livres, houve uma maior estruturação e institucionalização desse sistema. A partir da eleição de 1994, foi possível identificar um cenário mais claro, no qual partidos mais expressivos, como PMDB, PSDB, PT e DEM, passaram a direcionar o jogo político.

Segundo Neto (2003), “sob um governo de coalizão, os partidos têm que cooperar na arena governamental, mas competir na arena eleitoral” (2003: 94), gerando um dilema tanto dentro de cada partido quanto em sua identidade partidário-ideológica aos olhos do eleitor. A migração partidária colabora para este dilema, visto que dificulta a identificação e diferenciação partidária dos parlamentares migrantes, por parte dos cidadãos, afeta a correlação de forças dentro do Congresso, pois influencia o tamanho das bancadas partidárias e torna os partidos algo descartáveis – os chamados “partidos de aluguel”.

2.3 Sistema eleitoral

Sistema eleitoral é o mecanismo pelo qual se define a organização política de um país democrático, designando os mecanismos e instrumentos empregados na constituição e transformação de votos em cadeiras. Segundo Martins (2008), o sistema eleitoral trata da “regulação do processo de eleição dos representantes políticos e, por isso, remete para os aspectos normativos e sociopolíticos associados à eleição dos diversos órgãos que compõe as estruturas de representação política de um determinado país” (Martins, 2008:

186). No Brasil o Código Eleitoral define a coexistência de dois sistemas eleitorais: o majoritário e o proporcional.

A Câmara dos Deputados no Brasil, instância de poder equivalente à câmara baixa em outros países, é composta por 513 membros, os quais são eleitos a partir do sistema proporcional. Os assentos são distribuídos entre os Estados da federação, de acordo com a população da cada Estado, a partir da seguinte regra: é garantido a todos os Estados um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados eleitos. Os deputados federais são eleitos a âmbito estadual, sendo utilizada a regra de representação proporcional com lista aberta. Esta regra define apenas um voto para cada votante, seja para um candidato particular, seja para a legenda partidária. Após a contagem dos votos, os assentos são divididos de duas maneiras: distribuídos ao partido ou às coalizões eleitorais, observando a quantidade de votos que este recebeu ao somar-se a votação de todos os candidatos e os votos dados às legendas partidárias; após os assentos são distribuídos, dentro do partido, entre os candidatos mais votados (pelos votos nominais) (Desposato, 2006).

No sistema de lista aberta, mecanismo utilizado no Brasil para definir a conversão de votos em cadeiras legislativas, os partidos indicam seus candidatos sem um ordenamento prévio de preferências, onde o eleitor é quem define esse ranking. “Somados os votos dos candidatos de cada partido, estabelecida a cota proporcional de cadeiras que cabe a cada legenda, se as distribui a cada partido, conforme a ordem de votos nominais obtidos por cada candidato” (Marenco dos Santos, 2012: 161).

Alguns estudos consideram nocivas as consequências de um sistema proporcional de lista aberta, visto que este proporcionaria incentivos para o comportamento anti-partidário dos parlamentares. Segundo Mainwaring (1991), as regras eleitorais brasileiras, incluída a representação proporcional em lista aberta, seriam as responsáveis pela existência de um sistema com fortes incentivos à autonomia dos candidatos em relação aos partidos, incentivando a competição intrapartidária. Como consequência, teríamos votos personalizados, infidelidade partidária, reforço da reputação pessoal e baixo incentivo para o cultivo de reputações partidárias.

Esta regra incentivaria um comportamento individualista, gerando uma competição intrapartidária que prejudicaria a consolidação das legendas com uma identidade única. Os eleitores teriam dificuldade em reconhecer a ideologia dos partidos políticos, pois os candidatos não usariam a sigla como uma mensagem aos eleitores de



seus ideais e políticas futuras, mas construiriam uma identidade própria, independente da ideologia partidária. Desta maneira, a lista aberta dificultaria a construção e consolidação de reputações pessoais em reputações partidárias, contribuindo para o fraco enraizamento partidário no Brasil.

Marengo dos Santos acaba por definir

“uma conexão entre: (a) regras eleitorais baseadas em voto preferencial; (b) incentivos para a promoção de reputações personalizadas como estratégia dominante; e (c) um padrão de conexão eleitoral baseado no reforço de lealdades paroquiais e no uso do *pork barrel* de forma a reduzir a incerteza gerada por elevados custos de informação ao eleitor, provocados pelo incremento no número de candidatos individuais e pela competição intrapartidária” (Marengo dos Santos, 2006b: 726).

Porém, autores como Desposato (2006) e Marengo dos Santos (2006b), argumentam que as regras eleitorais, e em especial a lista aberta, não seriam as principais culpadas por um sistema partidário fraco. Embora o sistema proporcional de lista aberta possa provocar alguns dos efeitos acima citados, os autores argumentam que seu efeito não é linear. Outros fatores, além das regras eleitorais, influenciariam este cenário, como as organizações partidárias estaduais, as características do eleitorado e o modelo federativo adotado no Brasil. Corrobora com esta visão a afirmação de Desposato (2006) de que talvez se tenha superestimado o poder externo das regras eleitorais e subestimado o poder de instituições informais.

As características do atual sistema partidário brasileiro são delineadas a partir de três momentos marcantes. O primeiro ocorre entre 1985 e 1990, quando são criados novos partidos políticos como decorrência do término do bipartidarismo, que havia sido imposto pelo regime militar. O segundo momento é marcado pela criação e fusão de partidos, porém em menor proporção se comparado ao período anterior, e pelo início da segunda experiência multipartidária brasileira. Segundo Jairo Nicolau (1996), nessa época tomava forma um multipartidarismo que contava com agremiações de porte médio e com um maior equilíbrio das forças políticas. O terceiro momento ocorre entre o fim dos anos 1990 e o início dos anos 2000. Com o decorrer dos anos era de se esperar que os partidos já estivessem consolidados como meios de representação, porém Melo considera que “as evidências disponíveis permitem falar de uma estabilização apenas relativa do sistema partidário nacional. Nossos partidos [...] continuam institucionalmente frágeis” (Melo, 2006: 158).

Para Mainwaring (1991) os partidos brasileiros são indisciplinados, pouco coesos e organizados no intuito de atender interesses pessoais de alguns líderes. O sistema de partidos é descrito a partir de diversas características como a falta de enraizamento social, como um sistema composto por um excessivo número de legendas e que contaria com um alto índice de fragmentação partidária.

No entanto, autores como Figueiredo e Limongi (1995) apresentam diferentes conclusões em relação às afirmações de Mainwaring. Para eles, há um erro quando se aponta para a fragilidade da estrutura partidária. O equívoco estaria na pouca atenção dada aos procedimentos que regulam o processo decisório no poder legislativo e aos comportamentos que daí decorrem. Não havendo um congresso indisciplinado, onde os políticos seguem a orientação do líder e votam de acordo com a bancada do partido, Figueiredo e Limongi afirmam que “os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível” (1995: 516).

Indo em outra direção, Carlos Melo argumenta que:

“o padrão centralizado de organização do processo Legislativo – com o Poder Executivo, o Presidente da Mesa e o colégio de líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos na Câmara – não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário: *este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido*. Se votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido melhor posicionado na estrutura de poder na Câmara também pode fazer”. (Melo, 2000: 29).

Ou seja, nos deparamos com duas das principais evidências, segundo Marengo dos Santos (2001), sobre os partidos brasileiros: a precária lealdade às legendas partidárias e a elevada disciplina em plenário.

A mudança de partido passou a vigorar como um fenômeno constante na dinâmica legislativa e nas carreiras políticas no Brasil (Marengo dos Santos, 2006a). A crise do PMDB e do PFL, no início dos anos 1990, combinadas com a expansão do multipartidarismo, foram fatores que também contribuíram para o aumento da frequência das mudanças de partido neste período.

Nas democracias representativas, como é o caso brasileiro, a bancada dos partidos, em cada legislatura, deve corresponder ao resultado que obtiveram nas urnas, ou seja, deve corresponder à escolha do eleitor. Com a troca de legenda, ocorreria uma crise de representatividade, onde há a violação do princípio segundo o qual o eleitor é quem



determina a distribuição dos cargos eletivos (Lima Jr, 1993; Marengo dos Santos, 2006a; Melo, 2004). Apesar do reconhecimento de que o sistema de representação proporcional em lista aberta dificulta a identificação entre os eleitores e o representante, consideramos que a infidelidade partidária é um desrespeito ao voto depositado nas urnas e à vontade do eleitor.

Nos valem da definição de representação política de Fátima Anastasia e Felipe Nunes:

“Por representação política se entende o conjunto de relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos. Os primeiros são, nas democracias, os sujeitos detentores de soberania política e a utilizam para autorizar outros, os governantes, a agirem em seu nome (...) Os cidadãos são os mandantes, os governantes os mandatários, estejam no Poder Executivo – presidente, governador, prefeito – ou no Poder Legislativo – senadores, deputados federais, deputados estaduais ou vereadores” (Anastasia e Nunes, 2006: 17).

Ou seja, a representação política torna presente a comunidade política no exercício do poder, onde esta controla o poder político. Na tomada de decisão por parte dos governantes há um dilema no que diz respeito à sua ação: por um lado, devem prosseguir políticas públicas com autonomia (responsabilidade independente) e livres das pressões da população (forças de afastamento); por outro lado não podem deixar de atentar para os desejos e interesses (responsabilidade dependente) dos cidadãos (forças de proximidade) (Martins, 2008).

A representatividade e a legitimidade do Congresso Nacional seriam abaladas, segundo Schmitt (1999), pelo declarado divórcio entre as preferências dos eleitores, ou da opinião pública, expressa nas urnas através do voto, e a composição final da representação política. O voto, segundo Espírito Santo (2011), “é um dos instrumentos básicos de garantia do sistema democrático, condição *sine qua non* do seu funcionamento” (2011: 154), sendo uma forma de identificação política do eleitorado.

A discussão é ampliada por Melo (2004) quando este afirma que a coesão interna dos partidos políticos não seria um indicador único para a análise da disciplina partidária. O autor argumenta que a análise sobre os níveis de migração partidária na Câmara dos Deputados apresenta um novo elemento nesta relação entre representação, parlamentares e partidos políticos.



Outro fator que deve ser levado em conta é o federalismo brasileiro⁴. Ao compararmos as unidades da federação, o processo de sedimentação partidária torna-se heterogêneo e não uniforme, visto que varia, em nível estadual, entre as legendas partidárias. Como afirma Marengo dos Santos,

“o fato de existirem famílias políticas nítidas (esquerda e direita), dotadas de preferências ideológicas consistentes, contrasta com a presença de um leque de alternativas partidárias, dentro destes campos, mais diverso e fragmentado” (Marengo dos Santos, 2000: 3).

A análise dos partidos que detiveram tanto a presidência do país como a da Câmara dos Deputados é também importante para ilustrar como o sistema é disperso entre partidos distintos. Este aspecto contribui para o aumento do número efetivo de partidos, para a fragmentação partidária e para a dificuldade de governar sem a formação de governos de coalizão, com a necessidade de formação de alianças dos principais partidos no cenário nacional com os partidos de menor expressão.

⁴ “A federação é uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação” (Almeida, 2001: 14). No Brasil o federalismo tem impacto diferenciado sobre a migração partidária, que varia em cada Estado da federação, influenciando a sedimentação partidária nestes.

Quadro 2 – Presidência da Câmara dos Deputados por ano e partido

Presidência da Câmara	
Ano	Partido
2013/2014	PMDB
2011/2012	PT
2009/2010	PMDB
2007/2009	PT
2005/2007	PCdoB
2005	PP
2003/2005	PT
2002/2003	PFL/DEM
1999/2001	PMDB
1997/1999	PMDB
1995/1997	PFL/DEM
1993/1995	PFL/DEM
1991/1993	PMDB
1989/1991	PMDB

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/Ex_presidentesCD_Republica. Acesso em 05/09/2016.

Quadro 3 - Representação dos cinco maiores partidos na Câmara dos Deputados

	PMDB	PFL/DEM	PT	PSDB	PP
2014	65	43	69	54	38
2010	78	43	86	54	44
2006	89	65	83	66	41
2002	75	84	91	70	49
1998	83	105	59	99	60

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

No quadro 2 são apresentados os partidos que tiveram em seu poder a presidência da Câmara dos Deputados. Se percebe que, desde a Constituição de 1988, cinco partidos já ocuparam a cadeira: PMDB, PFL/DEM, PT, PP e PSDB representando bem o quadro do multipartidarismo brasileiro. A partir do quadro 3 se percebe a oscilação no tamanho



da bancada dos cinco principais partidos com representação na Câmara dos Deputados, ilustrando também a volatilidade eleitoral presente no sistema político brasileiro.

O número de partidos com representação na Câmara dos Deputados mais que dobrou pós-regime militar, passando de 15 partidos em 1998 para 28 partidos em 2014⁵. Uma das consequências desse fato é a dispersão do poder entre diversos partidos, enfraquecendo as funções representativas destes, o que torna o sistema partidário e eleitoral de difícil compreensão para o eleitor, dificultando a identificação partidária e o enraizamento dos partidos políticos na sociedade, afetando a capacidade das alianças formadas entre os partidos, no governo de coalizão, de chegar a um acordo e a busca por objetivos comuns (Melo, 2004). No capítulo quatro será analisada mais profundamente a relação entre migração e fragmentação partidária.

3. Migração partidária no Brasil: causas e consequências

O Brasil vive hoje o segundo período democrático de sua história. Desde 1985, após o interregno ditatorial iniciado em 1964, o país é considerado uma democracia. A natureza dos regimes democráticos pode ser definida a partir do conceito de poliarquia de Robert Dahl (1997). Para o autor, um governo estará mais próximo de um sistema poliárquico quanto maior for sua inclusão e sua competição - inclusão definida como participação, direito de votar e de ser eleito e competição como contestação pública. Ou seja, o regime democrático brasileiro deveria funcionar tendo em vista a igualdade de condições tanto para os grupos majoritários quanto minoritários a partir da competição aberta entre os atores envolvidos.

Entre os países que possuem um governo democrático, o Brasil sempre ocupou uma posição singular. Em nenhum outro país do mundo se tem a combinação entre federalismo, presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo, voto proporcional em lista aberta, dois tipos de sistema eleitoral e distritos de magnitude diferenciada (Abranches, 1988).

⁵ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao> Acesso em 05/09/2016.



A partir de seu estudo sobre a ambição política e o recrutamento parlamentar no Brasil, Samuels (1997) demonstra que o individualismo, o personalismo e o clientelismo caracterizam o sistema partidário brasileiro, colaborando e, levando em conta algumas das regras do sistema eleitoral, incentivando o comportamento “empresarial” da classe política no país. A afirmação de Teixeira também vai ao encontro destas ideias, na medida em que a autora destaca que

“os partidos se comportam, mais hoje do que no passado, como autênticas ‘empresas políticas’, que, à semelhança de qualquer empresa, procuram maximizar os seus benefícios, satisfazendo, por um lado, as exigências já existentes em certos sectores da sociedade e, por outro, criando artificialmente solicitações e reivindicações, a que procuram dar resposta, a fim de aumentar os seus benefícios no mercado eleitoral numa conjuntura” (Teixeira, 2009: 753).

A maioria dos pesquisadores que analisaram o presidencialismo de coalizão⁶ enfatizam variáveis explicativas intrínsecas ao jogo político ou ao desenho institucional do país. O processo legislativo brasileiro é centralizado, onde ao Executivo são dados amplos poderes de agenda, sendo esta agenda definida no âmbito Legislativo/Mesa Diretora⁷/Colégio de Líderes⁸. Devido ao mecanismo do Colégio de Líderes, a negociação das políticas públicas de interesse do Executivo não seria barganhada individualmente com os deputados, e sim via lideranças partidárias. “A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos do legislativo são os partidos e não os parlamentares” (Figueiredo e Limongi, 1999: 19-20). Neste sentido, interessa ao parlamentar estar em um partido que lhe proporcione mais recursos tanto políticos quanto eleitorais.

A continuidade do mandato parlamentar constitui meta na trajetória de carreira dos congressistas. As carreiras políticas são direcionadas por estratégias que visam a maximizar recursos e oportunidades que permitam ou a reeleição ou a ascensão na hierarquia política, ou seja, “diferenças mais pronunciadas em padrões de carreira e lealdade partidárias sugerem a existência de distintas estruturas de oportunidades, riscos e sanções para uma defecção” (Marenco dos Santos, 2000: 3).

⁶ O termo foi cunhado por Abranches (1988), para abordar o dilema de um sistema que combina presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, como é o caso brasileiro.

⁷ A Mesa Diretora agrega funções legislativas e administrativas.

⁸ É um órgão institucional que permite aos líderes parlamentares contar com prerrogativas regimentais, sendo uma instância de deliberação parlamentar.

Ao contrário do caso brasileiro, a troca de partido em outros países se dá como consequência de conjunturas específicas, como um processo de democratização, um realinhamento político ou mesmo o surgimento de um novo sistema partidário. “Não é o caso no Brasil, onde migrar é, aparentemente, um fenômeno crônico e permanente”. (Desposato, 2006: 10).

Mesmo em um contexto de crises e mudanças no sistema político ou de existência de um fraco vínculo partidário, uma legislação consideravelmente permissiva e um número expressivo de legendas partidárias poderia ser ignorada pelos parlamentares, o que representou, no Brasil, a opção da maioria. A infidelidade partidária não é, portanto, algo óbvio.

As razões apontadas para as constantes defecções partidárias são variadas. Ocorrendo em escala significativa e de maneira constante, a troca de partido passou a impactar e modificar o peso de cada partido no seio do Congresso Nacional, influenciando a constituição de coalizões governamentais, pois os governos precisam do apoio de cada vez mais partidos para garantir superioridade na aprovação de projetos de seu interesse e para governar com uma mínima base de sustentação; sobre o grau de representatividade do sistema partidário nacional, como já mencionado anteriormente; e sobre o desempenho dos sistemas partidários estaduais, onde há diferenças nos níveis de migração, nas coligações eleitorais e na volatilidade eleitoral (Melo, 2003).

Outro ponto que pode ser destacado como facilitador da infidelidade partidária são os incentivos oferecidos pelas regras eleitorais e os procedimentos que regulamentam o funcionamento interno das Casas Legislativas. O comportamento indisciplinado dos congressistas estaria relacionado à redução da incerteza, associada à manutenção da carreira política.

Desposato (2006) define algumas hipóteses referentes ao tema, a saber: a) o aumento de custos de transação, como a aprovação da resolução em estudo, inibe comportamentos infiéis; b) o aumento na diferença entre recursos partidários aumenta o número de migrações em direção a partidos que possuem mais recursos a oferecer; e c) partidos excluem parlamentares com “*value-added*” negativos.

A regra eleitoral da representação proporcional de lista aberta teria estimulado, como afirmado anteriormente, a autonomia dos candidatos em relação aos partidos pelos quais concorrem. A combinação entre Estados com elevada magnitude e representação



proporcional de lista aberta aumentaria potencialmente a competição intrapartidária, o que acabaria por reduzir o controle da liderança partidária sobre seus membros.

Segundo Nicolau (1996), a intensidade nas defecções partidárias seria explicada levando em conta três fatores, quais sejam: a) maximização das oportunidades na carreira política; b) conflito ideológico ou programático entre parlamentar e estatuto partidário; e c) conflito de natureza pessoal entre parlamentar e diretrizes partidárias. A razão para tal atitude residiria na sobrevivência individual dos políticos, dado o cenário de incerteza política quanto ao seguimento da carreira.

Para Desposato “os legisladores, no Brasil, utilizam os partidos para fins eleitorais, ideológicos e distributivos, mas não para o avanço institucional” (Desposato, 2006: 24). As normas que definem o funcionamento dos processos eleitoral e partidário oportunizaram novas formas de ação aos parlamentares, na medida em que a legislação possibilita aos partidos: a) disputar eleições em qualquer nível de posse apenas do registro provisório⁹; b) chegar à Câmara sem precisar alcançar o quociente eleitoral legal¹⁰; c) ter acesso a recursos valiosos para a disputa eleitoral, mesmo sem nenhum traço de representação no Congresso¹¹ (Melo, 2003). Outro aspecto que pode ser destacado, que exerceria influência sobre a migração partidária é a centralização, nas mãos dos líderes partidários, dos trabalhos do Congresso e a ampliação dos poderes legislativos do presidente da República.

As razões para a filiação partidária seriam, para Desposato (2006), o acesso a recursos distributivos, a compatibilidade de posições políticas e as oportunidades eleitorais. Se estas condições não se fazem presentes, o parlamentar poderia se utilizar da defecção partidária na tentativa de encontra-los em uma outra agremiação. Além disso, em sua maioria, os parlamentares migrantes levam em conta a não punição por parte do eleitorado, pois este não estaria ciente e nem interessado acerca da filiação partidária daqueles.

As características-chave da infidelidade partidária seriam

⁹ Até 1995, a exigência de que os partidos obtivessem registro definitivo no TSE para disputar eleições foi letra morta. O resultado foi um enorme número de solicitações de registro ao TSE.

¹⁰ Reintrodução da permissão para as coligações eleitorais nas eleições proporcionais, provocando um aumento no número de partidos com cadeiras no Congresso.

¹¹ Acesso a recursos públicos, em especial ao rádio e à televisão. Partidos sem representação no Congresso, ou que viessem a adquirir cadeiras ao longo da legislatura, tinham garantido espaço de divulgação.



"custos de transação relativamente baixos, retornos que são bens compartilhados ou bens privados sem controle partidário, largos diferenciais de recursos, e valor agregado positivo para a maior parte dos legisladores. Combinados, tais parâmetros criam e estruturam diversas oportunidades para a defecção partidária" (Desposato, 2006: 9-10).

Carey e Shugart, em seu artigo *"Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas"* (1995), apontam variáveis que favorecem um comportamento individual, e não partidário, de políticos na busca de sucesso em sua carreira: a) carência de uma liderança política sobre o acesso e indicação na lista partidária; b) o grau em que os candidatos são eleitos individualmente e independentemente de seus colegas de partido; c) se os votos são expressos unicamente em um nível intrapartidário, ou se são expressos múltiplos votos a nível do partido como um todo.

Na busca por reeleição há uma frequente tensão entre os interesses coletivos eleitorais de um determinado partido e os interesses eleitorais pessoais de candidatos que concorrem por uma sigla partidária (Carey e Shugart, 1995). A proporção na qual os políticos, ao adotarem comportamentos individuais fora das bases partidárias, se beneficiarão deste tipo de comportamento é definida, segundo os autores, pelas regras eleitorais. Daí a importância de se clarificar como se desenvolve o jogo político na arena eleitoral e partidária.

Os autores procuram estimar o valor relativo, para os legisladores, da reputação pessoal versus a reputação partidária para o desenvolvimento de sua carreira política. O modelo proposto é baseado, então, em quatro variáveis: 1) controle da liderança sobre a nomeação e o ordenamento dos eleitos (*ballot*); 2) transferência interpartidária de votos (*pool*); 3) número de votos (*votes*); e 4) a magnitude do distrito.

A primeira variável mede o grau de controle exercido pela liderança partidária sobre o acesso à legenda partidária, ou seja, o controle sobre a nomeação e a ordem na lista partidária. Quando há uma liderança forte, os incentivos para cultivar reputações pessoais são minimizados. Visto que as organizações partidárias são os meios pelos quais as oportunidades de carreira são controladas, aspirantes têm incentivos para permanecerem fieis ao partido pelo qual foram eleitos, sendo recompensado por esta lealdade através do acesso a recursos partidários.



“A sedimentação de organizações partidárias parece estar associada à sua capacidade de exercer um oligopólio sobre a oferta da representação, especialmente através do controle sobre as oportunidades de ingresso e mobilidade na carreira política” (Marenco dos Santos, 2000: 16-17).

O caso brasileiro ilustra uma realidade onde os líderes possuem fraco controle. O sistema político brasileiro, como já mencionado, é baseado na representação proporcional de lista aberta e consequentemente na competição intrapartidária, dando margem para o comportamento individualista e não partidário dos parlamentares, enfraquecendo o poder das lideranças sobre suas bases.

Como os líderes partidários possuiriam fraco controle sobre oportunidades de carreira, os congressistas acabam desenvolvendo carreiras “empresariais” dentro da arena política. Consequentemente não desenvolvem lealdade aos partidos pelos quais foram eleitos, visto que o acesso a estes recursos pode ser alcançado a partir de barganha pessoal.

Mais uma vez o argumento utilizado vai ao encontro das frouxas regras do sistema eleitoral, como a adoção da lista aberta e a permissão para coligações eleitorais diferentes em níveis federal e estadual, e a importância da esfera estadual nas carreiras parlamentares, visto que muitos recursos são controlados pelo executivo estadual e muitos políticos usam o cargo legislativo como provisório, como trampolim para cargos executivos em seu Estado.

Os candidatos possuem grande autonomia para decidir se concorrem ou não e por qual partido irão concorrer. Os partidos não possuem controle sobre a nomeação nem sobre a ordem na lista partidária, dando margem para comportamentos infíéis e autocentrados (Samuels, 2008). Ou seja,

“caso líderes partidários não possuam controle sobre os caminhos de acesso ao poder, e controlem poucos recursos uma vez que outros políticos estejam percorrendo tais caminhos, não há razão para crer que líderes partidários no Brasil sejam particularmente fortes”. (Samuels, 2008: 14)

A segunda variável diz respeito ao chamado quociente eleitoral¹², analisando se os votos de um candidato individual contribuem também com o número de cadeiras

¹² Na eleição proporcional é possível votar tanto diretamente no candidato quanto no partido ou coligação, diferentemente da eleição majoritária, onde só é permitido votar no candidato. Quociente eleitoral é o número obtido ao dividir os votos válidos alcançados na eleição, os recebidos pelo partido e pelo candidato individualmente, pelo número de cadeiras em disputa.



conquistadas por seu partido, tomado como um todo. No Brasil é aplicada esta regra, sendo uma de suas consequências a “corrida” partidária por candidatos que levem votos ao partido, os chamados puxadores de voto. Este aspecto acaba também contribuindo para a infidelidade partidária, onde os partidos se envolvem de maneira mais direta no recrutamento dos parlamentares que, espera-se, aumentarão a votação total do coletivo.

A variável *votes* distingue entre sistemas nos quais é permitido aos eleitores somente um voto para apenas um partido, múltiplos votos ou um único voto para um candidato específico. O sistema brasileiro se encaixa no primeiro caso – eleitores dão um único voto a nível partidário, seja na legenda partidária ou no candidato individual.

Um dos problemas levantados acerca do sistema eleitoral brasileiro é que não existe a candidatura avulsa. Dessa maneira, o parlamentar usa o partido que ele julga que obterá um maior número de votos, facilitando assim sua eleição, e depois migra para um partido que corresponda melhor a suas preferências ideológicas. Para Wanderley Guilherme dos Santos (2007), ou se admite candidaturas avulsas, ou seja, candidatos sem partido, onde o mandato é pessoal e este poderia filiar-se e mudar de partido quando lhe conviesse ou candidatos eleitos por uma agremiação partidária estariam impedidos de deixá-la. As alternativas disponíveis deveriam ser, segundo o autor, exercer o mandato como um candidato avulso ou devolver o mandato ao eleitorado (Santos, 2007).

A partir destas três variáveis, Carey e Shugart constroem uma classificação de sistemas eleitorais segundo o maior ou menor grau de incentivo para cultivar uma reputação pessoal. O Brasil se encontra, como dito acima, caracterizado como um sistema de lista aberta com um único voto e um *endorsement* aberto. Baseando-se nesta fórmula

“o único fator que contribui para a valorização da reputação partidária, ao todo, é o fato de que os votos ainda são agrupados através das listas ou candidatos dos partidos. Contudo, líderes não possuem sanções formais para encorajar a cooperação e manter uma reputação partidária. O valor da reputação pessoal, assim, é alto” (Carey e Shugart, 1995: 428).

Outros fatores que favoreceriam a construção de uma carreira individual e “empresarial” são a regra do financiamento de campanha - como o partido não fornece recursos para as campanhas, os candidatos são os únicos responsáveis por levantar



recursos, valendo-se de meios como o *pork-barreling*¹³: função dos desejos particularistas dos políticos como forma de reivindicação pessoal de investimentos de políticas públicas em determinados setores sociais. “A maioria dos recursos que líderes partidários utilizam para disciplinar membros de seus partidos ou não se encontra disponível suas contrapartes brasileiras, ou não possui a estima dos deputados” (Samuels, 2008: 16).

A quarta variável diz respeito à magnitude dos distritos eleitorais. No Brasil, como a lista é aberta e o número de candidatos é maior do que o número de vagas em disputa nas eleições, a importância da reputação pessoal aumenta na medida em que a magnitude do distrito também aumenta, visto que os colegas de partido competem por cadeiras e votos entre si. Isto advém da necessidade de cada um se diferenciar dos demais, tornando a disputa personalizada dentro do mesmo partido.

Na Câmara dos Deputados brasileira a possibilidade de o deputado exercer influência individual sobre a agenda do legislativo é bastante reduzida e a distribuição de recursos de poder que possibilitariam esta interferência é restrita a um pequeno grupo de líderes partidários. A disciplina nas votações de projetos teria como consequência certo “preço” e ao parlamentar é fundamental estar em uma posição onde possa cobrá-lo.

“Isso significa que um grande contingente de deputados passou a ter à sua disposição dois caminhos: *ou seguir o líder ou procurar outro, situado em melhor posição trocando, com este objetivo, de partido*. A rota a ser seguida dependia da possibilidade de sucesso na busca do almejado “naco de patronagem”. (Melo, 2003: 329)

Ao cogitar uma possível troca de partido, o deputado leva em conta determinados fatores, a saber: a) enfrenta um cenário de acentuada incerteza quando ao futuro de sua carreira política; b) age sob o imperativo da sobrevivência política ao tomar suas decisões; e c) pode alterar sua trajetória partidária sem maiores custos. Apesar de violar a legislação vigente, o deputado vê na mudança de partido uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na sua trajetória política.

Melo (2004) analisa as dimensões “macro” e “micro” do fenômeno em estudo. Quanto à dimensão macro, afirma que a estrutura institucional do país serviria como um

¹³ O termo *pork-barrel* é utilizado para caracterizar situações em que políticos utilizam grandes quantidades de dinheiro em determinados projetos, em uma determinada área das quais dependem para serem eleitos, a fim de fazer com que pessoas locais estejam mais propensas a votar em um candidato ou partido específicos.



mecanismo facilitador para a infidelidade partidária. Como já apontado, ao se deparar com a reduzida possibilidade de ação individual e com as ditas frouxas regras que regem o funcionamento do Congresso, o parlamentar pode se valer da infidelidade na busca de um partido que lhe dê mais retorno.

Em relação à segunda dimensão, o autor destaca três padrões de comportamento e estratégias de troca de legenda que se mantêm estáveis no período compreendido em seu estudo, entre 1985 e 2002: a) as mudanças partidárias, nas três legislaturas da década de 1990, ocorreram seguindo o calendário da competição político-eleitoral; b) o sentido das migrações foi rumo à base governista, exceto quando o presidente apresentou impopularidade; e c) proporcionalmente, deputados sem acesso migraram mais, se comparados os níveis de migração de deputados com acesso¹⁴ no Legislativo.

Segundo Marengo dos Santos (2006a), a principal consequência institucional da migração partidária, quando ocorre durante o mandato parlamentar, é a alteração na correspondência entre votos recebidos e cadeiras ocupadas, causando o afastamento entre a bancada eleita e a bancada partidária ao final da legislatura. Este comportamento viola uma regra básica da representação política: a distribuição de preferência dos eleitores constitui a condição que possibilita o acesso a postos públicos.

“O efeito da migração partidária tende a ser negativo em termos de resultados eleitorais por razões diversas, mas principalmente porque a relação de confiança estabelecida entre legisladores e eleitores (especialmente aqueles que os apoiam mais determinadamente) foi quebrada” (Grose, 2003: 6).

É importante salientar que são poucos os candidatos que concorrem às cadeiras legislativas e garantem a eleição apenas com seus próprios votos, obtendo votos nominais em número igual ou superior ao quociente eleitoral. Ou seja, ocorre uma violação na distribuição de poder político entre os partidos, tal como determinada inicialmente pelos eleitores. Os fatores ligados à legislação eleitoral brasileira têm mostrado um peso menos significativo sobre a representação partidária do que os fatores ligados à migração partidária.

¹⁴ Os deputados considerados com acesso cumpriram pelo menos um dos requisitos: participaram da mesa diretora na condição de titulares; integraram o colégio de líderes; presidiram alguma comissão permanente na Câmara; compuseram o ministério ou fizeram parte do secretariado em seu estado de origem.



Outras consequências relativas à infidelidade partidária podem ser destacadas. A migração partidária revela que a geração de oportunidades não se dá somente a partir dos partidos políticos, ou seja, estes não são uma condição indispensável para o alcance de certos interesses. Quando se muda de legenda e se alcança mobilidade em cargos políticos ou mesmo a reeleição, temos indícios de que a fidelidade partidária possui pouco peso na definição de estratégias da classe política brasileira. Ou, ainda, que os insumos para a maximização de carreiras são obtidos junto a outras agências às quais se asseguram lealdades preferenciais (Marengo dos Santos, 2006a). O fenômeno da troca de legenda acarreta, também, o aumento no custo de informação para a população em geral sobre reputações, dificultando a geração de identidades partidárias e a conversão de reputações pessoais em reputações partidárias (Nicolau, 2002). Esta dificuldade é potencializada tendo em vista o vasto número de partidos e candidatos que disputam votos a cada eleição.

A defecção partidária foi decisiva para o aumento do número efetivo de partidos desde redemocratização. Os presidentes eleitos na década de 1990 tiveram a necessidade de aumentar o número de partidos em suas coalizões. Para conseguir sustentação parlamentar numericamente próxima a de José Sarney (1985/1990), que contava com o apoio de dois partidos, Fernando Henrique Cardoso (1994/1998) teve que agregar a sua coalizão cinco legendas (Melo, 2003). A compatibilização dos objetivos do governo com os objetivos de cada partido é dificultada neste contexto, podendo gerar paralisia decisória ou concessões prejudiciais ao andamento democrático por parte do partido que detém o poder.

A defecção partidária causa, efetivamente, a desorganização do sistema e desvirtua o significado do pertencimento a uma sigla partidária, aumentando o custo de informação para os eleitores.

Christian Grose (2003) analisa as consequências eleitorais da troca de partido, a partir de dois questionamentos: a) quais são as consequências a curto e longo prazo para os políticos migrantes?; e b) as consequências eleitorais são positivas a partir da mudança para um partido de maioria na Câmara Legislativa? A conclusão é que “as implicações são que ‘impactos’ eleitorais de curto prazo podem ser absorvidos por legisladores a fim de obter objetivos institucionais (maioria partidária) que potencialmente levem a benefícios eleitorais a longo prazo” (Grose, 2003: 2-3).



Grose (2003) levanta a hipótese de que os parlamentares migrantes terão uma redução no número de votos a curto prazo e a possibilidade de reeleição será menor na eleição realizada logo após a migração. Além disso, argumenta que parlamentares que migram para partidos que controlam recursos legislativos, partidos de maioria, se beneficiarão da mudança a longo prazo. Os eleitores tenderiam, também, a premiar este político que se filia a um partido majoritário, visto que “estar em maioria partidária permite ao legislador ter acesso a pré-requisitos que podem levar a uma maior votação dia das eleições” (Grose, 2003: 7).

O estudo de Grose aponta que os parlamentares estariam dispostos a obter resultados eleitorais negativos, ou não tão expressivos a curto prazo se, no cálculo político, se vislumbrarem a longo prazo benefícios institucionais que afetarão de maneira positiva o prosseguimento de sua carreira.

Uma perspectiva alternativa de análise é a adotada por Freitas (2012). A autora, ao invés de focar a análise no comportamento individualista dos políticos, destaca o papel desempenhado pelos partidos políticos neste cenário de infidelidade partidária. Busca “apreender como os atores coletivos – no caso, os partidos políticos – utilizam as trocas de legenda para aumentar seu poder na arena parlamentar e na arena eleitoral” (Freitas, 2012: 952).

Os partidos não seriam reféns de estratégias personalistas dos parlamentares, mas, ao contrário, aliciariam estes com o objetivo de aumentar seu acesso a postos no Legislativo, para angariar mais votos em regiões onde não foram bem votados e para aumentar o tempo no horário eleitoral gratuito. A crítica feita pela autora é no sentido de que outros analistas desconsideram a influência dos diferentes atores implicados neste processo.

Como não há candidatura avulsa no Brasil, sendo obrigatória a filiação a um partido político para concorrer nas eleições, os benefícios buscados pelos parlamentares, ao trocar de partido, só podem ser alcançados através destas instituições. Isto é, “o quanto as oportunidades de carreira são efetivamente controladas por organizações partidárias condiciona as estratégias de indivíduos que aspiram à profissionalização política” (Marengo dos Santos, 2001: 70).

Aos partidos, tomados como atores coletivos, interessa buscar candidatos populares - os chamados “puxadores de votos” - para integrar suas listas partidárias, pois

a partir da votação deste candidato o partido pode eleger mais parlamentares e aumentar sua bancada, facilitando seu acesso a recursos de poder e cargos. Samuels (2008) afirma que para os partidos é sempre mais vantajoso, então, ter muitos candidatos e não poucos, com o objetivo de agregar mais votos e aumentar a chance de eleição.

Segundo Teixeira (2009), a razão concreta de existência dos partidos políticos é a busca pelo maior número de votos – a partir de um “conjunto de recursos simbólicos, materiais e humanos”, acabando por se tornarem empresas políticas, na medida em que estas organizações se adaptam “às diferentes conjunturas sociais, econômicas, políticas e eleitorais” (p. 754) na busca por este objetivo comum.

Ao efetuar a migração, além da busca individual de recursos para o seguimento da carreira e da tentativa de driblar a incerteza, o parlamentar leva consigo, para o partido no qual se filiar, os votos dos eleitores que permanecerem fieis a ele. Para os partidos, cada membro a mais na sua bancada conta, ainda mais “em um sistema político que apresenta altos índices de disciplina” partidária (Freitas, 2012: 954).

A partir de entrevista com parlamentares, a autora demonstra que, na tentativa de barrar propostas que facilitem a defecção partidária ou ao tentar mudar a legislação já existentes, o que se busca é evitar o aliciamento dos partidos sobre os políticos. O objetivo destes últimos seria o aumento de sua bancada, assim como maior tempo de propaganda gratuita na televisão. Se um partido político, dentro do cálculo racional, perceber que a entrada de um novo parlamentar não irá proporcionar nova fonte de recursos, aquele não tem motivos para recrutar novos afiliados.

Segundo Desposato (2006), os políticos brasileiros se utilizam dos partidos políticos como meio para obter sucesso eleitoral a curto prazo, para obter acesso a recursos valiosos para o seguimento de sua carreira, como a sinalização para o eleitorado de determinadas políticas, e da estratégia de troca de partido na procura por um partido que se aproxime mais de uma compatibilidade ideológica.

Ainda segundo Desposato, indo ao encontro das ideias de Freitas, os partidos são sim elementos essenciais dentro do jogo político, onde “a mediação organizativa dos partidos entre o eleitorado e o Estado é indispensável à formação de uma opinião e vontades coletivas” (Teixeira, 2009: 753). Se este não fosse o caso, os parlamentares não se incomodariam em mudar de legenda. O pertencimento a um partido ou outro seria resultado da interação entre os próprios partidos e as ambições dos políticos em particular.



Estes últimos tentam, na maior parte das vezes, se utilizar de uma estratégia que aumente a utilidade da filiação, baseando-se no cálculo racional entre as vantagens de fazer parte do quadro de um partido ou de outro e seus próprios atributos, menos os custos da transação associados à infidelidade partidária (Desposato, 2006).

Os partidos procurariam e recrutariam políticos na medida em que os benefícios que estes trariam à agremiação fossem mais vantajosos do que os recursos que aquele teria de dispor ao parlamentar – caracterizando o pragmatismo político dos partidos brasileiros. Dois benefícios partidários poderiam ser citados: a) políticos podem trazer junto com eles eleitores fieis, incrementando a votação e o suporte do partido; e b) como o tamanho da bancada importa, visto que esta é requisito para o acesso a recursos de poder, maiores partidos teriam maior influência política, cargos em comissões e maior acesso ao *pork*.

Dependendo da capacidade do partido em recrutar estes parlamentares “puxadores de voto”, este partido acaba sendo mais ou menos atrativo na hora do cálculo da migração partidária. Isto significa que partidos onde a eleição é supostamente mais fácil, pois o número de votos que ultrapassa o quociente eleitoral é computado ao partido como um todo, deveriam reter seus membros; ao contrário, em partidos em que é mais difícil a eleição, ou seja, que requer mais votos para ser eleito, deveriam perder mais membros (Desposato, 2006).



4. Efeitos da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre a migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil

A Resolução em estudo foi discutida e aprovada no âmbito de uma consulta feita em 27 de março de 2007 pelo antigo PFL – atual DEM, mediante a consulta número 1398 ao Tribunal Superior Eleitoral, destacada a seguir:

“Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático.

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos.

Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

INDAGA-SE:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?” TSE-Resolução 22.526: 2)¹⁵

Os ministros do TSE, por maioria, resolveram responder positivamente à consulta acima. O ministro relator do voto, Cesar Asfor Rocha, afirma não haver dúvida, seja no plano jurídico seja no plano prático, que o vínculo entre partido e candidato é o mais forte elemento de sua identidade política. Ainda em seu voto, o ministro afirma

“parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda de exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor” (TSE-Resolução 22.526: 5)¹⁶.

¹⁵ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398> Acesso em 05/09/2016.

¹⁶ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398> Acesso em 05/09/2016.



Indo na mesma direção, o ministro Cezar Peluso afirma que não é possível admitir, dada a maneira com que o sistema é estruturado, que o representante eleito mude de partido levando consigo o cargo. Se tivesse concorrido por outra legenda partidária, este representante poderia mesmo nem ter sido eleito, o que demonstra que “o patrimônio dos votos deve entender-se, na lógica do sistema proporcional, como atributo do partido” (TSE-Resolução 22.526: 19)¹⁷, não de maneira individual e personalista.

Alguns outros pontos e questionamentos foram levantados por partidos ou mesmo pelo TSE, como a afirmação do PSC de que o TSE não teria competência para julgar tal assunto, visto que se caracterizava uma usurpação de competência claramente legislativa, representando uma “incursão ilegítima e temerosa do Poder Judiciário em seara que não lhe é própria”. Outro questionamento diz respeito à Constituição de 1988, que não autoriza a perda de cargo eletivo por infidelidade partidária. Dessa maneira, foi arguido que a Corte não poderia adotar a solução pretendida, ou seja, de punição aos infiéis. Diante deste cenário, e após amplo debate, foi aprovada a Resolução-TSE 22.610/2007, modificada pela Resolução 22.733/2008.

Neste capítulo iremos apresentar o estudo sobre o efeito da nova lei, no período proposto, sobre a migração partidária no Brasil. A proposta é a comparação nos níveis de migração partidária no Brasil em duas legislaturas anteriores, de 1999/2003 e 2003/2007 e em duas legislaturas posteriores, de 2007/2011 e 2011/2015, à aprovação da resolução acima citada. Analisaremos também quais as mudanças que a mesma acarretou no sistema partidário, se os padrões nas trocas de legenda encontrados antes permanecem os mesmos após sua implantação, e se realmente houve contribuição no sentido de coibir a troca de partido.

Como já mencionado, as mudanças de partido não podem mais ser analisadas como consequência da mudança de regime que se deu em 1984 – término do regime militar e volta ao regime democrático -, ou da crise do PMDB e do PFL que se deu a posteriori. Longe de se limitar a estes movimentos reacomodativos, a migração partidária continuou ocorrendo em larga escala, passando a ser analisada como um cálculo individual do parlamentar ou uma estratégia de recrutamento partidário.

¹⁷ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398> Acesso em 05/09/2016.



Segundo Melo (2004), entre 1985 e 2001, 852 deputados federais efetuaram a defecção partidária (considerando-se titulares e suplentes). “Em média, 28,7% dos que assumem uma cadeira na Câmara dos Deputados trocam de legenda durante a legislatura” (2004: 65).

No presente trabalho, diferentemente do estudo de Melo citado acima, utilizamos como universo de análise somente os deputados federais titulares em cada legislatura, excluindo-se do cálculo os chamados deputados suplentes (substitutos temporários ou permanentes dos deputados titulares). Mesmo estando ciente que estas alterações foram significativas, a inclusão dos suplentes enviesaria a amostra¹⁸. Considera-se migrantes os deputados que mudaram de legenda durante as legislaturas, e de não-migrante os deputados que permaneceram filiados ao partido pelo qual foram eleitos.

Algumas considerações devem aqui ser colocadas. A primeira é sobre os deputados que abandonaram seus partidos durante a legislatura e não se filiaram a nenhum outro, terminando o mandato sem nenhuma filiação partidária. Estes casos não foram contados como migração partidária. Pela mesma razão, os deputados que saíram de seus partidos, e ficaram um tempo sem vínculo antes de se filiar a um novo partido, foram computados como uma única migração.

A segunda consideração se refere aos blocos ideológicos. Os partidos políticos foram assim classificados: Direita (PFL/DEM, PTB, PSC, PPB/PP, PMN, PSD, PRP, PSL, SD, PRONA/PR, PRTB, PHS, PL, PMN/PRB, PTC, PEN, PROS, SD); Centro (PMDB e PSDB); Esquerda (PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, PV, PSOL, PTN, PSD).

Quadro 4 – Número de deputados (titulares) que mudaram de partido por legislatura (%)

Tipo de deputado	Legislatura				Total (N)
	1999/2003	2003/2007	2007/2011	2011/2015	
Não-migrante	70,6	69,4	86,7	80,1	(1574)
Migrante	29,4	30,6	13,3	19,9	(478)
Total	151	157	68	102	478/(2052)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON).

¹⁸ Mesmo procedimento foi utilizado por Schmitt (1999).



Como se pode perceber no quadro 4, a movimentação foi, em geral, intensa nos quatro períodos em estudo. Foram 478 mudanças de legenda entre 1999 e 2015. Em média, 23,3% dos deputados que tomaram posse como titulares mudaram de partido durante a legislatura. O período em que ocorre o maior número de trocas é o logo anterior à aprovação da Resolução-TSE, ou seja, legislatura 2003/2007.

Com a aprovação da Resolução em março de 2007, era de se esperar que na legislatura 2007/2011 o nível de migração diminuísse, tendo em vista a incerteza quanto às consequências que a mesma causaria nos mandatos parlamentares e o efeito que teria sobre as carreiras políticas, assim como se seria realmente implementada e se a regra de desfiliação partidária seria utilizada pelos órgãos competentes como forma de punição aos deputados infieis.

Após um primeiro momento, o número de migrações volta a crescer consideravelmente: 19,9% dos deputados já voltam a utilizar a estratégia de migração na legislatura seguinte, como estratégia de carreira política. Ou seja, em um primeiro momento, a análise demonstra que a resolução não foi um impeditivo aos parlamentares que buscaram um novo partido para o seguimento da vida na política. Até 2011, quase 2.300 processos sobre infidelidade partidária tramitaram no TSE, incluindo-se todos os cargos do sistema proporcional (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais). Na esfera federal, porém, somente um deputado perdeu o mandato na Câmara dos Deputados (Cordeiro, 2015). O mesmo órgão deixou de julgar pouco menos de um terço dos processos apresentados contra parlamentares que mudaram de partido na legislatura 2007/2011. Em 2014 foram protocolados mais 18 processos contra deputados federais que se desfiliam de seus partidos, segundo o TSE. Além da falta de julgamento, o mandato de alguns parlamentares infieis não foram sequer alvo de processo, nem pelo partido político abandonado, nem pelo Ministério Público Eleitoral.

Um estudo posterior pode demonstrar o motivo de tal “fracasso” e qual a extensão da punição aos deputados migrantes. Se, novamente, não houve a aplicação da regra, é de se esperar que nas próximas legislaturas o fluxo possa voltar aos níveis anteriores a 2007.

Quadro 5 – Número de vezes em que deputados mudaram de partido por legislatura e para todo o período

	Deputados que migraram pelo menos uma vez	Deputados que migraram pelo menos duas vezes	Deputados que migraram pelo menos três vezes	Deputados que migraram pelo menos quatro vezes	Total de mudanças realizadas por legislatura
1999/2003	107	32	10	02	151
2003/2007	110	29	11	07	157
2007/2011	62	04	02	00	68
2011/2015	88	13	01	00	102
Total	367	78	24	09	(478)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON).

Analisando a troca de partido pelo número de mudanças realizadas no período, verifica-se que um total de 78 deputados (16,3%) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura, 24 deputados (5,0%) trocaram pelo menos três vezes durante uma mesma legislatura e 09 deputados (1,9%) trocaram pelo menos quatro vezes. Somando-se todas as trocas realizadas na Câmara, soma-se 478 defecções. Aqui, novamente, temos um maior índice na legislatura anterior à aprovação e um menor posterior à aprovação, com o índice crescendo a partir de 2011, podendo ser utilizados os mesmos argumentos acima, no sentido de que a nova regra não foi suficiente na tentativa de coibir as defecções partidárias.

Neste aspecto também se percebe o impacto momentâneo da Resolução sobre as estratégias de mudança, onde na primeira legislatura há 151 migrações, na segunda 157 migrações – o período logo anterior a 2007 –, na terceira o número diminui consideravelmente para 68 migrações – a resolução havia acabado de ser aprovada, o que explica a cautela –, e na quarta o número volta a subir para 102. A partir da análise destes números se observa que a resolução teve um impacto momentâneo sob a troca de partido, mas logo na legislatura seguinte o número de migrações aumenta novamente. Pode-se depreender que a nova regra não foi respeitada pelos parlamentares ou que a mesma não foi aplicada e os infiéis não perderam seus mandatos, sinalizando que a troca de legenda não seria punida com o devido rigor.

Uma consequência da nova regra, possível notar a partir da análise da tabela acima, é que, a partir da aprovação da mesma, o número de vezes em que de deputados mudam de partido se restringe a uma, duas ou até três trocas, não ocorrendo mais de quatro vezes. Neste ponto há um impacto positivo, apesar de que ainda uma troca parece não ser suficiente para um número expressivo de deputados.

Diferentemente da metodologia utilizada acima, os quadros 6, 7 e 8 tratarão do total das migrações efetuadas durante as quatro legislaturas, não mais somente do número de deputados migrantes – se um deputado mudou mais de uma vez de partido, todas as migrações serão levadas em conta. A intenção aqui é fazer uma análise das migrações como um todo, assim como a comparação entre os padrões já verificados pela literatura, para se ter uma ideia do total de mudanças ocorridas ao longo do período.

Quadro 6 – Número e percentual de mudanças por ano em cada legislatura

Ano da mudança na legislatura	Legislatura							
	1999/2003		2003/2007		2007/2011		2011/2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Primeiro	90	42,6	115	51,3	52	68,5	56	47,9
Segundo	26	12,3	11	4,9	00	00,0	03	2,6
Terceiro	79	37,5	92	41,1	23	30,2	57	48,7
Quarto	16	7,6	06	2,7	01	1,3	01	0,8
Total	211	100	224	100	76	100	117	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON).

Se observarmos ano a ano, há um padrão interessante referente às trocas. O número de migrações é consideravelmente maior no primeiro e terceiro ano das legislaturas, se comparadas ao segundo e quarto anos. Este padrão pode ser explicado por estratégias políticas, tanto de parlamentares quanto de partidos, com impacto no peso de cada bancada pré e pós-eleições.

“O primeiro ano de cada legislatura mostra-se propício tanto a uma eventual acomodação, considerada necessária pelo deputado face aos resultados eleitorais nacionais ou estaduais recentes, quanto à busca de espaço nas legendas, tendo em vista a realização, no ano seguinte, das eleições para prefeito. O terceiro ano, por sua vez, é o momento em que as posições devem ser definidas para a renovação da própria Câmara” (Melo, 2004: 68).

Aqui novamente se percebe que a Resolução não teve um impacto efetivo, no sentido de mudança de comportamento dos parlamentares. Analisando o quadro 6, se percebe que o número de mudanças nos primeiros e terceiros anos das legislaturas em estudo são significativamente maiores do que no segundo e quarto anos, seguindo o padrão apontado por Melo (2004). A média de migrações, para todo o período, é de 52,6% das defecções ocorrendo no primeiro ano, 4,9% ocorrendo no segundo ano, 39,4% no terceiro ano e 3,1% no quarto ano. Os maiores níveis continuam a ser no primeiro e terceiro ano da legislatura, após 2007.

Uma das características que se destaca no sistema partidário brasileiro, segundo Desposato (2006), são que os benefícios primários da filiação partidária são bens coletivos ou bens privados não controlados, o que facilitaria um sistema mais fluido. A partir do partido se torna possível o acesso a recursos estatais, os quais podem ser encaminhados ou barganhados em troca de benefícios particulares (2006: 12), que por sua vez podem ser utilizados como sinalização ao eleitorado, mantendo ou aumentando a rede de contato visando a próxima eleição.

Se a situação descrita acima não se apresenta no partido em que se encontra o deputado, e se este percebe que a sinalização ao eleitorado e o acesso a recursos, logo após a eleição ou no ano anterior à eleição seguinte, não estão ao seu alcance neste mesmo partido, a troca de legenda pode vir a ser uma estratégia vantajosa.

Carlos Melo (2004) já havia chamado a atenção para o aumento da inconstância das bancadas partidárias na Câmara nos momentos em que o parlamentar deve tomar decisões importantes para o seguimento de sua carreira (2004: 68), o que continua a ocorrer após a entrada em vigor da nova lei.

Quadro 7 – Sentido da migração por mandato presidencial

Sentido da migração	Mandato presidencial				
	FHC 2 1999/2003	Lula 1 2003/2007	Lula 2 2007/2011	Dilma 1 2011/2015	Total (N)
Governamental	131	148	51	63	(342)
Não-governamental	80	76	25	54	(286)
Total (N)	(211)	(224)	(76)	(117)	(628)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON).



Para fim de análise do quadro acima, foram considerados governamentais os partidos que detinham algum Ministério, durante cada mandato presidencial, e não governamentais os partidos que não detinham Ministério.

Como já citado anteriormente, Grose (2003) afirma que parlamentares que migram para partidos que fazem parte do bloco majoritário, ou seja, que possuem o controle da legislatura, alcançam resultados eleitorais melhores e são beneficiados institucionalmente. Indo na mesma direção, Melo (2004) afirma que o número de migrações tende a ser maior em direção a base governamental se o governo conta com alta popularidade e na medida em que este governo sirva como uma sinalização positiva para o eleitorado de cada parlamentar. Segundo Desposato (2006) deputados que têm acesso a recursos governamentais, a partir de seus partidos, tendem a permanecer nestes partidos, enquanto a probabilidade de parlamentares que não tem acesso a esse meio migre para partidos que integram a base governamental é maior.

Os dados apontam novamente para a manutenção do padrão de comportamento verificado anteriormente a 2007, ou seja, a maior parte das migrações ocorreu no sentido governamental. A explicação parece estar, novamente, nos recursos de que disponibiliza o governo e controle de agenda que este poder controla, além da popularidade com que contavam os governos analisados. Apenas no governo Dilma 1 (2011/2015) a diferença entre o sentido das migrações não é tão expressiva.

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999/2003) começou em meio a crises. Além da recessão econômica, havia altas taxas de desemprego, inflação, juros, fuga de capital estrangeiro e privatizações. A popularidade do então presidente, considerada alta no seu primeiro mandato (1994/1999), sofreu uma queda devido aos fatores citados anteriormente. As migrações governistas, que no seu primeiro mandato somaram 78,9% (Melo, 2004: 92), caíram para 62% do total no período aqui analisado, enquanto as migrações para partidos de oposição contabilizaram 38% do total. Mesmo neste cenário considerado negativo ao governo, as migrações continuaram a se dar no sentido governista, o que pode ser explicado pelos recursos que detém os partidos majoritários, como já salientado anteriormente.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2007 e 2007/2011) foi o que contou com os maiores índices de aprovação da história do país. Os altos índices de popularidade do presidente, nos dois mandatos em que este esteve à frente do Executivo, contribuíram



para um maior nível de migração para os partidos da base governamental. No primeiro mandato 66% das migrações foram *governamentais*, enquanto 34% foram no sentido oposto. No segundo mandato, iniciado em 2007, o índice de mudança *governista* foi de 67,1% e as mudanças *não governamentais* somaram 32,9%.

No primeiro governo Dilma (2011/2015), apesar da popularidade da presidente e da boa avaliação de seu governo, as diferenças nas taxas de troca de partido não foram tão significativas. Isto pode ser explicado pela criação de dois partidos de oposição, quais sejam: PROS e SD. Também houve, neste período, a criação do PSD que viria a fazer parte da coalizão governista. As migrações para o governo somaram 53,8% enquanto as migrações para a oposição somaram 46,2%.

Como a criação de um novo partido é considerada, segundo a resolução em estudo, como justa causa para a infidelidade partidária, não havendo punição aos deputados migrantes, fica claro que esta brecha foi utilizada como estratégia política por muitos deputados. Do total de migrações para o período 77,8% se deram em direção a estas novas legendas.

Quadro 8 – Mudança de partido por ideologia por legislatura

1999/2003				
Sentido da migração	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	06	06	11	(23)
Centro	07	19	44	(70)
Direita	08	42	68	(118)
Total (N)	(21)	(67)	(123)	(211)
2003/2007				
Sentido da migração	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	21	18	16	(55)
Centro	11	04	43	(58)
Direita	24	24	63	(111)
Total (N)	(56)	(46)	(122)	(224)
2007/2011				
Sentido da migração	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	04	08	14	(26)
Centro	02	03	15	(20)
Direita	06	04	20	(30)
Total (N)	(12)	(15)	(49)	(76)
2011/2015				
Sentido da migração	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	02	02	29	(33)
Centro	01	01	13	(15)
Direita	01	04	64	(69)
Total (N)	(04)	(07)	(106)	(117)
Total das legislaturas				
Sentido da migração	Ideologia do partido de destino			Total (N)
	Esquerda	Centro	Direita	
Esquerda	33	34	70	(137)
Centro	21	27	115	(163)
Direita	39	74	215	(328)
Total (N)	(93)	(135)	(400)	(628)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON).



Melo (2004) apresenta duas hipóteses referentes à migração partidária e ideologia: a) deputados eleitos por partidos de direita migrariam de forma mais acentuada do que os de esquerda; b) o deputado migrante tenderá a procurar um partido situado o mais próximo possível daquele pelo qual foi eleito. Marengo dos Santos (2001) também chama a atenção para o padrão encontrado na relação migração/ideologia. Afirma o autor que

“a migração para partidos de direita ocorre, de modo bastante acentuado, a partir de uma circulação dentro do mesmo campo ideológico. O que significa que, embora muito intensa, a migração para a direita apresenta certa congruência a padrões ideológicos. Em contraste, a mudança para partidos de centro ou esquerda verifica-se com um trânsito interblocos, através da adesão de políticos egressos de matrizes ideológicas distintas” (Marengo dos Santos, 2001: 75).

Segundo Desposato (2006) os políticos valorizam a compatibilidade ideológica na hora da escolha entre partidos. Parlamentares não irão migrar para um partido que não esteja próximo de suas próprias preferências políticas. A partir de seu estudo o autor afirma que a probabilidade de escolha de um partido que seja ideologicamente próximo é 5 vezes maior do que de um partido que esteja no lado oposto do espectro. Ou seja, os parlamentares se importam sim com compatibilidade e consistência ideológica (2006: 21). Os partidos não seriam apenas aglomerações políticas, e fazer parte de um partido “em momentos-chave do processo eleitoral faz diferença” (Diniz, 2000).

Analisando o quadro 8, indo na mesma direção das evidências acima citadas, percebemos que a primeira hipótese se confirma. Deputados de partidos de direita realmente migram mais do que seus colegas de centro ou esquerda. Após a aprovação da Resolução, o padrão se mantém. Não há mudança no comportamento dos parlamentares. A explicação para tal padrão parece residir na diferença de benefícios coletivos que partidos de esquerda e direita proporcionam aos políticos. Nos partidos situados a esquerda do espectro temos uma organização com orientação mais programática e que possui estratégias eleitorais coletivas, além de uma militância mais presente, enquanto os partidos de direita teriam uma organização mais eleitoral e a militância não tem o mesmo peso como recurso eleitoral (Melo, 2004).

Quanto à direção da mudança, também existem padrões que caracterizam as trocas, antes da aprovação da Resolução. A segunda hipótese só se verifica se considerarmos os deputados de direita. Os de centro e esquerda tendem a cruzar o espectro

ideológico em proporção maior do que aqueles. A tabela permite ver que 275 deputados, sendo 33 de esquerda, 27 de centro e 215 de direita, trocaram por um partido que faz parte do mesmo campo ideológico de seu partido de origem, o que corresponde a 43,8% do total. Os deputados que cruzam o espectro ideológico somam 109: 70 saem da esquerda e se dirigem a partidos de direita enquanto 39 saem de partidos de direita e se filiam a partidos de esquerda, correspondendo a 17,4% do total.

Os partidos que sofreram um maior impacto relativo a defecção partidária – entrada e saída de deputados de sua base - antes da aprovação da Resolução foram PMDB, PSDB, PFL/DEM e PTB. No PMDB se desfiliaram, no total, 72 deputados enquanto 80 deputados migraram para este partido. O PSDB sofreu uma perda de 60 deputados enquanto 40 se filiaram à legenda. No PFL/DEM 72 deputados deixaram a legenda enquanto 25 aderiram ao partido e no PTB foram 63 filiações e 25 deserções. Após a aprovação da Resolução os partidos mais afetados foram PMDB, PFL/DEM, PDT e PSD que perderam 21, 19, 12 e 11 enquanto as novas filiações a estes partidos somaram 13, 01, 04 e 53 respectivamente.

A partir da análise dos dados, se verifica que os padrões apontados antes de 2007 permanecem também após 2007, demonstrando, mais uma vez, como a resolução foi ineficiente na tentativa de disciplinar o comportamento infiel dos parlamentares no país.

Quadro 9 – Reeleição e migração partidária para os deputados que se recandidataram (%)

Desempenho eleitoral	Legislatura							
	1999/2003		2003/2007		2007/2011		2011/2015	
	Migrante	Não-migrante	Migrante	Não-migrante	Migrante	Não-migrante	Migrante	Não-migrante
Reeleito	62,3	66,7	57,5	61,2	55,1	68,1	61,0	67,8
Suplente	36,6	31,0	40,8	38,2	44,9	31,1	36,4	30,5
Não reeleito	0,1	2,3	1,7	0,6	0,0	0,8	2,6	1,7
Total (N)	(101)	(339)	(120)	(340)	(49)	(398)	(77)	(357)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE, Câmara dos Deputados e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON). (N): número total da soma das legislaturas.

Tendo em vista que no Brasil o eleitorado é considerado tolerante em relação aos políticos em geral (Mainwaring, 1991), seria esperado que as taxas de reeleição não fossem muito discrepantes entre deputados fieis e infiéis. Porém os índices de reeleição,



em todas as legislaturas analisadas, são sempre maiores entre o grupo de deputados não migrantes. Se ao trocar de legenda o deputado pretende diminuir a incerteza decorrente da competição eleitoral e obter algum benefício deste comportamento, a tabela acima mostra que essa estratégia não compensa, visto que as chances de reeleição dos deputados infiéis não são ampliadas.

Samuels (2002) afirma que políticos não se reelegem apenas com base no montante de projetos que conseguem aprovar para seu estado de origem ou “região eleitoral”, mas principalmente com base na percepção pelo eleitorado de que aqueles estão trabalhando para que estes projetos beneficiem esse eleitorado. Nesta linha de raciocínio, o autor argumenta que *pork-barrel* e reeleição configuram uma relação indireta, onde o que garante a reeleição são os recursos financeiros que estes políticos conseguem levantar a partir do *pork-barrel* – que beneficiam o setor privado que por sua vez financia a campanha destes políticos. A propaganda eleitoral e o montante de projetos que os deputados conseguem angariar junto ao setor privado são, então, os principais fatores que influenciam as chances de reeleição e produzem benefícios eleitorais diretos¹⁹.

“Dadas as condições em que se realiza a competição eleitoral no país, não existe nenhuma garantia de que a nova opção partidária melhore o desempenho do parlamentar nas urnas. Se tudo isso é verdade, pelo menos uma certeza o congressista que troca de legenda precisa ter: a de que a mudança não lhe acarretará prejuízo eleitoral direto” (Melo, 2004: 127).

Analisando o quadro 9, se percebe que os deputados migrantes, em todas as legislaturas, têm um desempenho eleitoral²⁰ inferior aos deputados que se mantêm fiel a suas legendas. A migração partidária não se mostra compensatória no que diz respeito à reeleição. Enquanto 66% dos deputados não migrantes que se recandidataram a uma vaga na Câmara dos Deputados conseguem a reeleição, 59% dos infiéis são reeleitos. Nas quatro legislaturas analisadas, os deputados migrantes que não se recandidataram somam, respectivamente, 50, 37, 19 e 25 parlamentares. Mais uma vez se demonstra que os padrões se mantêm mesmo após a aprovação da resolução.

Schmitt (1999), em seu artigo “Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados”, analisa a influência que a troca de partido tem sobre as chances de um

¹⁹ Para mais informações sobre o assunto ver Samuels, 2002.

²⁰ Consideramos desempenho eleitoral como possibilidade de reeleição.



parlamentar conquistar um novo mandato. O autor demonstra que a eficácia da mudança de legenda “é comprometida pelas preferências dos eleitores e pelas regras do sistema eleitoral” (1999: 145), pois os deputados não migrantes obtêm índices de reeleição maiores do que os que são infiéis às suas legendas. Ou seja, “a chance de um deputado reeleger-se diminui se ele tiver se transferido para um outro partido” (1999: 185).

Partindo do pressuposto de que os partidos políticos são “mecanismos de mediação política entre a opinião pública, o poder político e o Estado” (Espírito Santo, 2011: 132), como também um reflexo desta mesma opinião pública que por sua vez é o elemento legitimador da democracia, faz-se necessário o respeito aos votos dos cidadãos e a escolha que estes fazem de quem os irá representar na arena política. Ao mudar de partido o parlamentar viola este princípio básico da representação política e desrespeita a vontade do eleitor, que acaba punindo boa parte daqueles com a não renovação de seu mandato na Câmara dos Deputados.

No entender de Diniz (2000), a causa direta para as trocas de legenda não seria a legislação, mas esta criaria “determinados tipos de exigências ou gera(ria) incentivos que levam aqueles parlamentares interessados em maximizar suas chances de sucesso a trocarem de partido” (2000: 39), toda vez que julgarem que o novo partido tem mais recursos a lhe oferecer que a antiga sigla a qual estava filiado.

Os parlamentares

“em vez de serem ‘políticos profissionais’ (...) tendem a tornar-se cada vez mais ‘profissionais da política, fazendo da sua atividade mais uma ‘carreira’ do que uma ‘vocação’, encarando-a mais como uma ‘colocação’ num determinado cargo do que como um serviço à ‘causa pública’, sendo o seu principal objetivo manterem-se na política a todo o custo, procurando, como tal, renovar sucessivamente o seu mandato” (Teixeira, 2009: 759)

utilizando-se da migração partidária para alcançar tal fim.

A nova Resolução estabelece, entre outros pontos, a criação de partidos políticos como justa causa para a desfiliação partidária sem acarretar na perda do mandato. Foram criados, de 2007 a 2015, oito novos partidos no país. Como as taxas de migração partidária continuam significativas e a perda de mandato foi residual, pensamos ser importante analisar, também, a influência que este comportamento indisciplinado acarreta



no número efetivo de partidos (NEP)²¹ e, consequentemente, no índice de fragmentação partidária²² antes e depois da aprovação da nova regra. As tabelas abaixo ilustram estes pontos.

Quadro 10 - Partidos com representação na Câmara dos Deputados

ANO	TOTAL
1998	15
2002	16
2006	21
2010	19
2014	28

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Câmara dos Deputados.

Quadro 11 – Número efetivo de partidos (NEP) no Brasil

	Número efetivo de partidos (NEP)	Número de cadeiras em disputa
1998	8,14	513
2002	9,28	513
2006	10,62	513
2010	11,21	513
2014	14,06	513

Fonte:

http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf Acesso em 05/09/2016

A fragmentação partidária decorre do aumento do número de partidos médios e pequenos que obtêm representação no Legislativo, a partir da formação de governos de coalizão, e do declínio da representação, como consequência do fator anterior, dos

²¹ “A derivação aritmética proposta por Laakso e Taagepera gera um número que é, em geral, igual ou menor que o número de siglas partidárias. Em princípio, a diferença entre o número gerado de siglas expressaria a distância entre a confusa multiplicidade de legendas e o número de partidos relevantes no Parlamento” (W. Santos, 2007: 93).

²² “Fracionalização tem por objetivo medir a dispersão partidária de um parlamento e indica qual a probabilidade de que dois parlamentares desse parlamento, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes; Fracionalização máxima de qualquer parlamento depende do número de cadeiras e do número de partidos nominais; Fragmentação partidária varia conforme a menor ou maior proximidade do índice de fracionalização simples do índice de fracionalização máxima” (W. Santos, disponível em <http://www3.ucam.edu.br/leex/indicesparla.asp>. Acesso em 16/08/2016).



maiores partidos. O parlamento brasileiro é o mais fragmentado do mundo²³, contando com 14,06 partidos efetivos em 2014. Para efeitos de comparação, a Bélgica, segundo país com maior fragmentação partidária, contava com 9,62 partidos efetivos em 2014²⁴.

A proliferação de siglas partidárias a partir da criação de novos partidos possibilita aos parlamentares a oportunidade de troca de legenda sem maiores custos. Se a legislação passou a permitir a migração para novos partidos sem perda de mandato e a criação de novos partidos é facilitada pela legislação, é racional supor que o deputado que está insatisfeito em seu partido e que busca um novo posicionamento no cenário político irá levar em consideração a possibilidade de filiação a esta nova legenda criada.

A discussão sobre o multipartidarismo e suas possíveis consequências já é conhecida na literatura que trata sobre o tema (Nicolau, 1996; Mainwaring, 1993). Estes autores afirmam que coalizões partidárias são instáveis e que os presidentes, como consequência, necessitam valer-se de alianças que acabam por enfraquecer os partidos políticos. Chegando a conclusões diferentes, Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que a partir dos instrumentos disponíveis e da forma que se dá no relacionamento entre Executivo e Legislativo, onde o presidente tem poder de agenda e os líderes são capazes de controlar o processo legislativo, os partidos políticos agem de forma disciplinada dentro do Congresso Nacional. Dessa maneira, o excessivo número de partidos não seria um entrave ao funcionamento democrático no país.

Porém, como afirma Melo a “contribuição de Figueiredo e Limongi não autoriza a conclusão de que o número de partidos parlamentares possa ser tratado como variável sem importância no quadro político nacional” (Melo, 2004: 134). O número elevado de agremiações dificulta o controle governamental sobre os partidos que fazem parte da coalizão, assim como há o aumento de possíveis *veto players* na aprovação de políticas.

O trânsito interpartidário, ao modificar o tamanho das bancadas e ao afetar a correlação de forças dentro da Congresso Nacional, aumenta também a fragmentação partidária em cada período, uma vez que a criação de partidos, como mencionado, foi uma das estratégias utilizados pelos deputados para contornar a legislação vigente e uma

²³ Disponível em:

https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Acesso em 05/09/2016

²⁴ Disponível em:

https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Acesso em 05/09/2016



vez que as migrações ocorrem também em direção a partidos com menor peso no cenário político. Como as trocas se dão, em maior medida, nos primeiros e terceiros anos de cada legislatura, a “corrida” por parlamentares visando maior poder de decisão contribui neste sentido.

Conclusão

Este trabalho buscou analisar um aspecto da dinâmica política brasileira: a migração partidária na Câmara dos Deputados. O fenómeno passou a ocorrer em larga escala no país a partir do fim do regime militar, em 1985, e até 2007 não havia proibição para a mudança de legenda. Neste ano foi aprovada a Resolução-TSE 22.610/2007 disciplinando a perda de cargo eletivo em decorrência da desfiliação partidária sem justa causa, considerando-se justa causa a fusão, criação ou incorporação de partidos políticos, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

A partir deste cenário procuramos responder às perguntas que orientaram a pesquisa: “qual o efeito da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre os níveis de migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil?” e “os padrões verificados na adoção de estratégias de infidelidade partidária antes da aprovação da resolução em estudo permanecem os mesmos após sua implementação?”.

A análise dos dados permite verificar que os níveis de migração partidária e os padrões de comportamento se repetem antes e depois da aprovação da nova regra. Apesar de uma leve queda no número de mudanças de legenda logo após 2007, se percebe que este índice volta a aumentar no mandato 2011/2015. Ou seja, a resolução não teve um efeito positivo sobre os níveis de migração partidária e não foi eficiente no sentido de refrear a infidelidade partidária dos deputados federais brasileiros. Uma parte dos parlamentares continuou a utilizar a mudança de legenda como uma estratégia de carreira política.

Os padrões verificados na adoção de estratégias de infidelidade partidária antes da aprovação da resolução em estudo permanecem após sua implementação: as mudanças continuaram ocorrendo nos primeiros e terceiros anos das legislaturas, seguindo uma lógica referente à dinâmica política – nestes anos são definidas posições estratégicas para a renovação da Câmara dos Deputados: no primeiro ano face aos resultados eleitorais e no terceiro ano tendo em vista as eleições para cargos executivos; as maiores taxas continuaram a ocorrer em partidos situados à direita no espectro ideológico, com a maioria movendo-se dentro do mesmo campo, enquanto as migrações na esquerda se deram em número reduzido, com os deputados cruzando o espectro ideológico, filiando-se a partidos de direita; quando o governo apresentou altos níveis de popularidade as



migrações continuaram ocorrendo em sentido governista, o que se explica também pelo acesso a recursos que partidos da base governista detém; e, por fim, deputados não-migrantes continuaram a ter taxas de reeleição maiores do que os deputados infieis – se percebe que esta estratégia não compensa pois as possibilidades de reeleição dos migrantes não são ampliadas.

O objetivo principal da investigação foi determinar quais as consequências da Resolução-TSE 22.610/2007 sobre a migração partidária no país. A partir da análise e interpretação dos dados percebemos que a nova regra foi ineficaz no sentido de coibir a troca de legenda. Mesmo após a aprovação da lei, os parlamentares continuaram se valendo da defecção partidária como estratégia de carreira política, seja para diminuir a incerteza decorrente da competição política, seja para obter acesso a recursos valiosos em outra agremiação. Uma consequência clara da Resolução-TSE foi a criação de novos partidos políticos, visto que esta define como justa causa para a desfiliação partidária a criação, fusão ou incorporação de partidos. Somente após 2007 foram criadas oito novas legendas, impactando o sistema partidário do país, causando o aumento o número efetivo de partidos (NEP) e consequentemente a fragmentação partidária. Quanto à punição dos parlamentares migrantes, também percebemos que houve ineficácia dos órgãos competentes neste sentido. Apesar do número expressivo de pedidos de cassação, ou o processo foi lento e não chegou a ser julgado ou a perda do mandato não ocorreu.

A partir deste ponto foram colocados os seguintes objetivos específicos: a) analisar comparativamente os níveis de migração partidária em duas legislaturas anteriores, de 1999/2003 e 2003/2007, e em duas posteriores, de 2007/2011 e 2011/2015, à aprovação da resolução, a fim de verificar se a medida alcançou o objetivo de coibir a migração partidária no país; e b) analisar os registros de migração partidária a fim de verificar se os padrões de comportamento e a adoção de estratégias de troca de partido permanecem os mesmos nos dois períodos em estudo. Quanto ao primeiro ponto, logo após a aprovação da Resolução houve queda no número de migrações, porém não de forma acentuada como era de se esperar. Na legislatura seguinte já houve um aumento nas trocas de legenda, com nível próximo aos verificados antes de 2007. Os padrões nas mudanças de legenda também se mantiveram estáveis, mesmo após a decretação da perda de cargo eletivo sem justa causa. Os padrões e estratégias de defecção partidária continuaram os mesmos em todos os aspectos analisados, quais sejam: o ciclo eleitoral; o sentido da migração em direção ao governo ou à oposição; a ideologia e a reeleição.



A hipótese de trabalho foi confirmada, pois a Resolução-TSE 22.610/2007 não coibiu as migrações de maneira efetiva, nem foi capaz de modificar o padrão de comportamento dos parlamentares infieis. Dito isto, conclui-se que modificar apenas um ponto da legislação não é suficiente para que o status quo seja alterado, mas é necessário tanto o fortalecimento dos partidos políticos quanto uma reforma mais profunda na estrutura institucional brasileira.

Os números apresentados evidenciam a continuidade do fenômeno em questão, mesmo que os níveis tenham diminuído – em média um em cada cinco deputados federais brasileiros continuam se valendo desta prática após 2007. No período analisado, entre 1999 e 2015, ocorreram 628 mudanças de partido, envolvendo 478 deputados titulares, sendo que 308 deputados migraram antes e 170 depois de aprovada a Resolução em estudo.

A representação proporcional de lista aberta é considerada um dos aspectos que contribuem para a personalização das eleições e para a fluidez do sistema partidário. Apesar de colaborar para o acentuado número de trocas, na medida em que torna a disputa por votos pessoal e intrapartidária, deixando pouco poder ao líder partidário sobre nomeações, ressaltamos que é preciso levar em conta outros fatores, como a permissão para formação de coligações eleitorais e a facilidade na criação de novos partidos, que contribuem para o comportamento infiel dos parlamentares.

Um conjunto de variáveis de natureza conjuntural – como a redemocratização e a crise de partidos expressivos no cenário nacional – e de natureza estrutural – mudança de sistema eleitoral ou partidário – ajudaram a delinear o cenário no qual a migração partidária é utilizada como estratégia de carreira política por parte de alguns deputados e partidos políticos.

Após intensos debates sobre a necessidade de uma reforma política, a Resolução foi aprovada pelo TSE em 2007, o que, na época, foi considerado um avanço no sentido de disciplinar a perda de mandato de parlamentares infieis, deixando claro que o mandato pertence ao partido político e não ao parlamentar. A aprovação da nova lei deveria representar um empecilho para a migração partidária, inibindo comportamentos infieis através do aumento do custo desses movimentos. Porém, a partir da análise dos dados, fica claro que a regra não teve o efeito esperado sobre a infidelidade partidária, tanto no sentido de diminuição dos níveis de migração quanto no sentido de punição de políticos migrantes.



Em termos de contribuições futuras na área a análise efetuada pode auxiliar para o desenvolvimento de estudos sobre o impacto da Resolução em cada unidade da federação, visto que os sistemas eleitorais estaduais têm uma importância considerável para as relações e dinâmicas políticas a nível nacional, e sobre o efeito que a nova lei teve tanto sobre a volatilidade eleitoral quanto sobre o papel dos partidos políticos na arena eleitoral.



Bibliografia

- Abranches, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n 1, 1988.
- Almeida, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *BIB*, São Paulo, nº 51, pp. 13-34, 2001.
- Anastasia, Fátima; Nunes, Felipe. A reforma da representação. In: *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- Carey John; Shugart, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, vol. 14, nº 4, pp. 417-435, 1995.
- Coelho, Maria F. O lugar dos partidos na Reforma Política. In: *Reforma Política em questão*. Universidade de Brasília: Editora UnB, 2008.
- Cordeiro, Vinícius. *A fidelidade partidária no direito brasileiro e sua aplicação: comentários sobre a resolução 22.610 do TSE e outros temas*. São Paulo, Editora Pillares, 2015.
- Dahl, Robert. *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: EdUsp, 1997.
- Desposato, Scott. Parties for rent? Careerism, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, 2006.
- Diniz, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*: n 15, p. 31-47, 2000.
- Dulci, Otávio. *A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política*. In: *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- Espírito Santo, Paula. *Sociologia política e eleitoral – modelos e explicações de voto*. Lisboa: Editora ISCSP, 2011.
- _____. *Introdução à metodologia das Ciências Sociais: gênese, fundamentos e problemas*. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, v. 38, n 3, 1995.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- Freitas, Andréa. Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil. *Caderno CRH*, v. 21, n 52, p. 37-45, 2008.



- _____. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados* – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, pp. 951 a 986.
- Grose, Christian. Is it rational to switch parties? Long-term versus short-term electoral effects of legislative party switching. *Midwest Political Science Association*, Chicago, Illinois, 2003.
- Lima Jr, Olavo. *Democracia e Instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- Maciel, Elaine. *Fidelidade partidária: um panorama institucional*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.
- Mainwaring, Scott. *Políticos, partidos políticos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, 1991.
- _____. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, nº 28-29, São Paulo, 1993.
- _____. *Repensando os sistemas partidários na terceira onda da democracia: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- Marenco dos Santos, André. Migração e lealdade partidária entre deputados brasileiros. XXIV encontro anual da ANPOCS, Petrópolis, 2000.
- _____. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n 45, 2001.
- _____. Migração partidária. In: *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.
- _____. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. *Dados*, vol. 49, nº 4, Rio de Janeiro, 2006b.
- _____. Quando trocar de partido pode não ser um bom negócio: migrações na Câmara Federal, 1987-2002. In: *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. /organizadora: Rachel Meneguello – Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação, 2012.
- Martins, Manuel Meirinho. *Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais – uma introdução*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2008.
- Melo, Carlos R. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 43, n 2, 2000.



- _____. Migração partidária na Câmara dos Deputados. Causas, consequências e possíveis soluções. In: *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- _____. *Retirando as cadeiras do lugar. Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- _____. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- _____. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: *A Democracia Brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- Neto, Octavio Amorim. O presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: José Antônio Giusti Tavares (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia*. Brasília: Editora Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.
- Nicolau, Jairo. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.
- _____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 219-236, 2002.
- Roma, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. *Dados*, v. 50, n 2, 2007.
- Samuels, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v. 40, n 3, 1997.
- _____. Pork-barreling is not credit claiming or advertising: reassessing the sources of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 3, pp. 854-863, 2002.
- _____. *Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brazil. Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Pennsylvania State University Press, pp. 76-91, 2008.
- Santos, Wanderley G. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.
- Schmitt, R. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 54, 1999.
- Teixeira, Maria da Conceição Pequito. *O povo semi-soberano: partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal (1990-2003)*. Coimbra: Editora Almedina, 2009.



Fontes

Câmara dos Deputados – <http://www2.camara.leg.br/> (Acesso em 05/09/2016)

Congresso em Foco – <http://congressoemfoco.uol.com.br/> (Acesso em 05/09/2016)

Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON) – <http://necon.iesp.uerj.br/> (Acesso em 05/09/2016)

Tribunal Superior Eleitoral – <http://www.tse.jus.br/> (Acesso em 05/09/2016)

Anexos

Resolução-TSE 22.610/2007

Relator: Ministro Cezar Peluso

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único – Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.



Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subsequente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único – Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposses, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.

Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único – Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.